

国連消費者保護ガイドラインの政治過程

境 井 孝 行

はじめに

国連消費者保護ガイドラインは、包括的な消費者保護のために世界で初めて作成された国際的な規範である。ガイドラインは、その言葉が示すように、各国政府が強制的ではなく、自発的に採用し、自国の消費者保護政策のための指針として利用される性質のものである。それは、国際法上各国を拘束するものではないが、道義的な拘束力を有している。

ガイドラインは、世界の消費者を保護の対象にしているが、その力点は途上国の消費者保護に置かれていた。それが、この消費者保護の一大特色でもあった。それゆえ、1985年に国連総会で採択されて以降、ガイドラインは、今日に至るまで特に途上国政府の消費者保護政策のモデルとして活用されている⁽¹⁾。その規範としての世界的な影響力は大きい。

多くの国際規範は、国内規範として始まり、多様な主体の努力によって国際的となり、特に、国際規範が形成される初期の過程では、国内的な影響力が最も強いと言われている⁽²⁾。本事例で取り上げる国連消費者保護ガイドラインは、その形成過程で、アメリカ国内からの影響を強く受けた。

ガイドラインの形成過程に強い影響を及ぼしたのは、アメリカ政府とアメリカ消費者運動であった。前者は、ガイドラインの強硬な反対国として、後者はその推進派の中心勢力として、それぞれ影響力を行使した。ガイドラインは、途上国政府の消費者保護を考慮した色彩がかなり強いが、その出自はアメリカの消費者保護の歴史にある。各国の国際的な消費者保護をめぐる対応は、アメリカの消費者保護をめぐる対応の図式を反映していた。つまり、消費者保護のためには政府の介入が必要か、それとも市場のメカニズムに任せておけばよいのかという図式である。

ガイドラインの形成過程では、消費者保護のあり方をめぐって、基本的には、先進国と途上国との間に対立があった。先進国は、国際的な消費者保護ルールの確立によって、自国の産業に規制がかかることを危惧していたが、途上国は、市場経済のグローバル化によって発生する消費者問題の処方箋を必要としていた。

本稿で明らかにしたい点は、第1にガイドラインがなぜ途上国の消費者保護を前提にして形成されたのか、第2に途上国の消費者保護を前提にしたガイドラインがなぜ実現できたのか、第3になぜアメリカ政府は道義的な拘束力しか持たないガイドラインに強硬に反対し、最終的にそれに合意したのかである。以下、国連消費者保護ガイドラインの形成過程を検証しながら、それらの問いに答えていきたい。

1 国際消費者問題の発生とその対応

(1) 消費者問題と消費者保護

消費者問題とは、通常、商品・サービスの購入・使用過程で消費者が不利益を被る問題である。購入過程では、商品・サービスの表示、価格、契約などの問題があり、使用過程では、商品の品質や安全性、消費者の健康に関わる問題がある。さらに、両過程から派生してくる苦情処理も消費者問題のなかに入れることができる。このような消費者問題は、市場経済が始まったころから存在するものであり、基本的には売り手と買い手の間の問題である⁽³⁾。どの国でも消費者問題の歴史の中で大きな争点になってきたのは、直接消費者の生命や健康に影響を及ぼす商品の品質や安全性に関わる問題であった。それは、ケネディ大統領が宣言した「消費者の4つの権利」（「安全を求める権利」、「知らされる権利」、「選ぶ権利」、「意見が聞き届けられる権利」）のなかに如実に示されている。そのなかで最初にくてくる項目は、「安全を求める権利」であった。

消費者問題の解決をめぐることは、基本的に二つの立場がある。ひとつは、消費者保護のために政府が積極的に市場に介入するべきだという立場であり、もうひとつは、市場における競争と消費者の選択を通じて経済的な合理性をはかるべきだという立場である。前者は、「政府の役割」に期待し、後者は「市場のメカニズム」に期待を寄せている。しかし、消費者保護の今日的な理解では、「政府の失敗」や「市場の失敗」ということばで、両者に一長一短があることは歴史的にも理論的にも明らかになってきている⁽⁴⁾。

政府の介入に批判的な立場を取る側でも、すべての消費者保護の規制を否定しているわけではない。完全な市場を確保するために、政府による処置が取られているのが現実である。競争制限行為の規制、情報の非対称性の是正、さらに危険な製品や悪質な販売方法の排除（社会的規制）などが、市場メカニズムによって自動的に解決されてきたとは言えない。理論的に、市場メカニズムによる解決が効率的な資源配分を妨げないことが確かだとしても、現実の消費者保護の歴史は、政府による介入を必要としてきた。

もちろん、政府による規制に問題がないわけではない。価格規制や許認可規制などに見られる経済的規制は、逆に消費者の利益を損なうこともある。規制にかかる費用の増大は、消費者の負担を逆に増やすことにもなりかねないからである。

(2) 市場経済のグローバル化と国際消費者問題

今日の消費者問題を複雑にしているのは、市場経済のグローバル化である。一方で、世界の消費者は、国境を越えて自由に移動しているグローバルな商品やサービスを享受し、その恩恵を受けているが、他方では消費者問題が国境を越えて発生している。

市場経済のグローバル化によって消費者問題が国際化してきた原因には、大きく言って二つある。第1の原因は、「情報の非対称性」である。その典型的な事例は、先進国の商品やサービスが途上国で消費される場合である。たとえば、途上国の消費者が先進国から入ってきた商品やサービスについて完全な情報を提供されない場合、あるいは提供されたとしてもそうした情報を理解・判断できない場合、消費者問題が発生しやすい。前者の問題を解決するためには、供給者に対して情報の開示・公開を義務づけることであり、後者の問題の解決には、公的な機関による情報提供が必要である。しかし、途上国の場合、1985年に国連消費者保護ガイドラインが採択されるまで、こうした消費者保護政策の実施は、困難であった。

第2の原因は、消費者保護の「二重基準」である。主権国家体制のもとでは、自国の消費者保護基準を輸出品に関して適用する必要がない。たとえ、自国での販売が禁止または制限された製品（「有害製品」）でも、受入先があれば輸出される。この場合には、二つの問題が発生する。ひとつは、「有害製品」を他国に輸出してもよいのかという問題である。これに関しては、輸出国が勝手にそうした製品の輸出を禁止又は制限した場合、輸入国から主権侵害であるという批判がなされる場合がある。たとえある国で「有害製品」であったとしても、それを必要としている国もあるからである。主権国家体制のもとで、このような一方的な措置は取りにくい。もう一つの問題は、「有害製品」の輸出に際して、明確な情報を相手国に通知するシステムを確立すべきかどうかである。この問題は、先の情報の非対称性問題とも関連してくる。消費者保護の「二重基準」で大きな被害を受けるのは、消費者保護が整備されていない国の消費者であり、特に途上国の消費者であった。

国際消費者問題は、市場経済のグローバル化が主権国家体制のもとで進行すれば、構造的に発生する特性を持っている。それは、一国内で自己完結的に発生する社会問題ではない。消費者問題が国際的に発生する以上、その解決方法も国際的にならざるをえないと言える。

（3） 国際的な消費者保護をめぐる対応：政府の介入か市場メカニズムか

国際的な消費者保護をめぐる各国の対応は、国内的な対応と同様である。基本的な対応は、消費者保護のために政府の役割に力点を置くか、それとも市場による解決に力点を置くかによって変わってくる。

さらに、各国政府が規制に力点を置くか、市場メカニズムに力点を置くかは、それぞれの国内事情によって規定される。それには、二つの要因がある。ひとつは、輸出競争力が強いのか弱いである。輸出競争力の強い国は、国際的な消費者保護ルールが自国の企業の競争力を弱め、ひいては国力を低下させることを強く懸念している。逆に、弱い国は、国際的な消費者保護ルールに同調的である。もう一つの要因は、国内の消費者保護の規制が強いのか弱いである。国内の規制の強い国もまた、国際的な消費者保護ルールに同調的な態度を示す。

国連消費者保護ガイドラインを最も強く批判したアメリカ政府は、輸出競争力が強い国であり、かつ国内の消費者保護は市場メカニズムに期待するところが強い。それゆえに、国際的な対応でも、市場メカニズムによる解決を指向していた。同じ先進国でも、ヨーロッパ諸国は、輸出競争力はあるが、国内の消費者保護の規制は伝統的に強い。それゆえ、ガイドラインの形成過程途中でガイドラインに同調していく。途上国の多くは、輸出競争力は弱く、国内の消費者保護の規制は強い方向を示しつつあった。ただ、途上国でも輸出競争力をつけつつあった国は、当初ガイドラインには批判的であった。

1980年代当時の社会主義諸国の態度は、こうした図式では説明できない。旧ソ連は、社会主義諸国には国際的な消費者問題が存在せず、国有企業を企業の範疇に入れるべきではないと考えていた。

1980年代前半は、国際的な消費者保護の規範が形成されはじめた時期であった。冒頭で述べたように、国際規範の形成期は国内的な影響力が強く働く。本事例の国連消費者保護ガイドラインは、アメリカの国内的な影響力を強く受けている。以下では、1980年代前半におけるアメリカの国際消費者保護に対する国内の対応と国際的な対応について触れておきたい。

2 国際的な消費者保護とアメリカ政府の対応

(1) アメリカ政府の行政命令：カーター大統領とレーガン大統領

アメリカ政府は、カーター政権時代、輸出振興と「有害製品」の輸出の調整に苦慮し、包括的な輸出政策を模索していた。その背景には、アメリカ国内で販売が禁止または制限された「有害製品」が外国に流出していく「二重基準」の構造があった。カーター政権の取り組みは、これを輸出国側で解決しようとしたものであった。

カーター大統領は、政権交代直前の1981年1月15日に有害製品の輸出規制に関する行政命令を出している。この行政命令は、有害製品の輸出そのものを禁止するものではなかったが、有害製品の輸出に際しては、その旨輸入国に通知することを定め、その制度を強化しようとしたものであった。それは、有害製品の定義から始まり、輸入国への通知手続、輸出管理手続、有害製品の年鑑リストの作成、有害製品規制のための国際的取り組みへの参加などの項目から構成されていた⁽⁵⁾。有害製品の定義では、食品、薬品、殺虫剤、化学製品などの特定品目別で有害の規定がなされている。製品の規定が一般的なものではなく、特定製品にまで及んだことは、この行政命令の効力が強いことを物語っている。それゆえに、産業界からの反発は、非常に強かった⁽⁶⁾。

この行政命令をカーター大統領に強く進言したのが、エスター・ピーターソン (Esther Peterson) 消費者問題大統領特別補佐官であった。ピーターソンは、アメリカでは「コンシューマリズムの母」とも呼ばれ、アメリカの消費者保護運動の歴史のなかで常に先頭に立ってきた人

物である。ケネディ政権下では、労働省の副長官の要職を務め、ジョンソン政権下でも消費者問題大統領特別補佐官を経験している。彼女は、アメリカの消費者活動家や消費者団体と同じく、「有害製品」の輸出を規制する立場に立っていた。

しかし、カーター大統領の行政命令は、1981年2月17日にレーガン大統領のわずか5行の行政命令⁽⁷⁾で破棄されている。その存続日数は、34日であった。この時点から、レーガン政権とピーターソンを先頭とする消費者運動の水面下での攻防が始まる。

(2) ガイドライン以前の2つの国際ルール

1980年代前半は、超大国アメリカがその国力の相対的低下を意識し、再び国力の増強を目指し始めた時期であった。アメリカ政府は、経済面においては企業の輸出力を強化することで国際的な競争力を上昇させ、それによって国力の増強を図ろうとしていた。それゆえに、少しでも産業を規制する可能性のある国際的な消費者保護ルールに関しては、批判的な態度を取り始めた。

その批判的な態度は、1981年に世界保健機関（WHO）総会で採択された「母乳代替品販売に関する国際基準」と1982年に国連総会で採択された「健康と環境に有害な製品に対する保護」決議に現われている。アメリカ政府は、両決議に反対票を投じた。しかも、この二つの国際的な消費者保護ルールに反対票を投じたのは、アメリカ政府だけであった。

「母乳代替品販売に関する国際基準」は、母乳の促進、不当表示の規制、無料サンプルの禁止などを定めたものであった。アメリカ政府は、同基準がアメリカ憲法が保障している営利広告の保護を侵害すると判断し、さらに国連機関による情報規制に反対した⁽⁸⁾。

「健康と環境に有害な製品に対する保護」は、「二重基準」によって主として途上国に流れてくる有害製品から消費者を保護するために、有害製品のリストを国連が作成することを定めたものであった。現在も、国連加盟国は、自国で禁止または制限している製品のリストを国連に持ち寄り、数年毎に国連がそれらをまとめて有害製品のリストを発行している⁽⁹⁾。アメリカ政府がこれに反対した理由は、第1に「有害製品」の定義が曖昧であるということ、第2に政府が特許製品の情報公開をしなくてもよいという規定がなかったこと、第3に情報公開のための「有害製品」のリストに費用がかかりすぎることであった⁽¹⁰⁾。

「健康と環境に有害な製品に対する保護」決議は、いわばカーター大統領が出した行政命令の国連版である。この決議に至る過程で、ベネズエラ政府の国連代表は、国連NGOの国際消費者機構（International Organization of Consumers Unions, 以下IOCU）にピーターソンをロビイストとして採用することを求めていた⁽¹¹⁾。ピーターソンは、IOCUの国連ロビイストとして、今度は国連の場でアメリカ政府と対峙することとなる。

ところで、この二つの国際ルールには、国際的に消費者保護を進める上で二つの制約があった。第1に、アメリカ政府が合意しなかったために、国際規範としての拘束力が非常に弱かったこと、

第2に個別的な消費者保護のルールであったために、すべての国際消費者問題に対応する包括性がなかったことがあげられる。国連消費者保護ガイドラインの形成過程は、その二つの制約を克服する過程でもあった。

3 国連消費者保護ガイドラインの原形

(1) 国際消費者運動による国連へのインプット

国連が最初に消費者保護の調査に乗り出したのが、1977年のことであった。その着手に影響を与えたのが、国連NGOのIOCUであった。

IOCUは、欧米の消費者団体が中心となり、1960年にオランダ・ハーグで設立された。設立に関しては、資金面でも運営面でも、あらゆる点でアメリカの消費者団体、コンシューマーズ・ユニオン (Consumers Union, CU) の影響を強く受けている。コンシューマーズ・ユニオンの影響力は、IOCUだけでなく、世界の消費者保護に及んでいる。世界の多くの政府や運動団体が採用している、商品テストとその情報発信は、コンシューマーズ・ユニオンに由来しているからである。

IOCUは、1975年の第8回大会で、国際消費者保護に関する3つの決議を行っている。第1に、国連加盟国の消費者保護に関する報告集を準備し、発行すること、第2に同報告書に基づいた消費者保護のモデルコードを国連総会に勧告するために専門家グループを任命すること、第3に国連総会が国連加盟国に同モデルコードの採択を勧告すること、コードの実施を監督するために消費者保護庁を設置すること、定期的に見直しを行い、実施にあたり援助することが、その主たる内容であった⁽¹²⁾。1976年に、IOCUは、この決議文を国連経済社会理事会に提出し⁽¹³⁾、以後の過程では、消費者保護庁の設置以外はほぼ達成されていく。

(2) 国連事務総長の報告書と途上国の消費者保護の必要性

国連事務総長は、経済社会理事会の要請を受け、消費者保護ガイドラインの原案の母体となる報告書を二つ提出している。第1の報告書⁽¹⁴⁾は、1978年に経済社会理事会に提出され、そこで初めて加盟国の消費者保護政策に関する包括的な調査がなされた。同報告書によって、途上国政府における消費者保護政策の不備が明らかとなった。第2の報告書⁽¹⁵⁾は、1981年に経済社会理事会に提出されている。同報告書は、途上国の消費者保護に力点を置いたものであった。

第1の報告書の目的は、消費者保護における問題の性質を明らかにすること、加盟国における消費者保護の制度的枠組みや法律、さらに国連諸機関における取り組みを調査することであった。その主たる結論は、加盟国において消費者保護はますます必要になってきているが、その制度化はいまだ発展途上にあるということであった。特に、途上国の消費者保護に関する問題は、その

制約されたインフラや諸資源のために深刻であるとされた。なかでも、食品や健康の分野は、家計の支出のなかで圧倒的に多くの割合を占め、消費者保護の整備が強く求められた。国際的な面では、いくつかの先進国の間では消費者保護情報の制度的交流が進んでいるが、国際社会全体では、そうしたシステムが存在していないこと、また食品や薬品の分野などでは国際的な基準が出来つつあるが、消費者保護の他の分野を包括する国際基準が存在しないことなどが指摘された。

第2の報告書は、第1の報告書を受けて、特に途上国の消費者保護に焦点を当てていた。その特徴は、消費者保護における政府の役割を重視したこと、途上国で被害にあいやすい特定製品を列挙したことである。

政府の役割の重視は、加盟国の調査結果に基づいていた。消費者のために政府が介入する必要性の認識は、先進国を中心に立法、行政、司法の分野でますます強まっていた。消費者保護のために特定製品を列挙したことは、同報告書が途上国の消費者保護の必要性を重く見ていたことの現われである。特定製品として列挙されていたのは、食品、乳幼児の健康と栄養に関わる製品、水、医薬品、その他製造物であった。食品にまず力点が置かれていたのは、途上国で食品の消費支出が、平均的に都市で収入の5割、地方で8割にもなっていたからであった。また、多くの途上国では食品の管理体制が不備であったために、輸入食品からの被害を受けやすい状況にあった。乳幼児の健康と栄養に関わる製品は、乳幼児粉ミルク問題を反映したものであった。

この2つの報告書は、ガイドラインの骨組みを形成することとなった。国連における消費者保護の方向性は、市場メカニズムに消費者保護を任せるというものではなく、政府の役割の重視にあった。特に、途上国における消費者の安全性と健康に関する点で、政府の役割が期待されていた。

（3）国連内における消費者保護連合の形成

国連で消費者保護に関する調査が進行するなかで、消費者保護を政治的に推進する勢力が形成されていた。国連NGOであるIOCU、途上国の77カ国グループ、そして国連事務局が歩調を合わせて、消費者保護連合とも呼べる政治勢力を形成した。その先導役を担ったのが、IOCUであり、そのロビイストのピーターソンであった。

IOCUと国連事務局の関係が深い事例の一つは、国連でガイドラインの原案を作成した中心人物、ラース・ブロッホ（Lars Broch）が、1983年にIOCUの本部長として迎えられたところにうかがえる。国連事務局は、事務総長の報告書に見られるように、消費者の安全性と健康に関する政府の介入には同調的であった。また、IOCUと77カ国グループとのつながりは、前述したように、ベネズエラの政府代表がピーターソンをIOCUのロビイストとして採用するように要請したときから緊密になった。当時、国連事務局も77カ国グループも、消費者保護の知識や技術を十分に持ちあわせていなかったために、IOCUに依存するかたちとなった。しかし、国連の

政治力学を左右する勢力となっていた77カ国グループの存在も、消費者保護を国連で推進する大きな力であったことも事実である。

このような国連内の消費者保護連合に対する批判は、アメリカ政府から噴出する。当時、アメリカ政府の国連代表であった、J.J.カークパトリック(Jeane J. Kirkpatrick)は、国連内の消費者保護勢力を「グローバル・パターナリズム」(Global Paternalism)であると批判していた⁽¹⁶⁾。彼女は、国連内で、NGO、途上国の政府代表、そして健康と安全性の国際的な規制に同調的な国際官僚が「鉄の三角形」を形成して、新しい社会主義を生み出しつつあると指弾した。

こうしたアメリカ政府の批判は、1983年にガイドラインの原案が完成した段階で、一層強くなる。1985年にガイドラインが国連総会で採択されるまでの過程は、アメリカ政府がガイドラインの修正を求めていく過程であり、同時にアメリカ政府の孤立化の過程でもあった。

4 国連消費者保護ガイドラインの修正とアメリカ政府の妥協

(1) ガイドラインの原案

1982年9月には、加盟国のコメントを得るためにガイドラインの原案が配布された。1983年4月には、先進国と途上国を含めて23カ国からの返答があった⁽¹⁷⁾。多数の国がコメントなしで原案を支持するか、あるいはガイドラインをさらに強化すべきである、特定項目を増やすべきであるというコメントを付して原案を支持していた。しかし、原案に批判的なコメントもあった。それらのコメントは、ガイドライン原案が詳細すぎるとか、消費者保護は内政問題であるとか、あるいは消費者保護は市場メカニズムによる解決が効果的であるという内容であった。

こうしたコメントを受け、1983年5月に、国連事務総長は、経済社会理事会にガイドラインの原案を提出した⁽¹⁸⁾。原案は、それまでの消費者保護に関する事務総長の報告書を踏襲したものであった。ガイドライン原案は、目的、一般原則、ガイドラインの3本柱から構成されていた。さらに、3番目のガイドラインは、物理的安全、消費者の経済的利益の保護、商品及びサービスの安全性と品質に関する基準、必需的な商品及びサービスの流通機構、消費者の救済手段、教育及び情報提供、特定分野の施策、国際協力から構成されていた。

この原案は、政府の役割を重視していたこと、一般原則のなかで企業は多国籍企業のみを対象としていたこと、途上国の消費者問題を考慮して、食品、水、医薬品の特定製品に関する項目が盛り込まれたことなどが、主要な特徴であった。また、この段階では、消費者保護に伴う費用と便益の視点は、盛り込まれていなかった。こうしたガイドライン原案の特徴は、アメリカ、EC諸国、社会主義諸国の批判の対象となった。

(2) 各国の立場

ガイドラインをめぐる国連加盟国の立場は、南北問題と東西の冷戦構造を反映していた。ガイドラインをめぐる対立構図は、基本的には先進国と途上国の対立であったが、旧社会主義諸国もガイドラインの形成過程には無関係ではいらなかった。しかし、前述したように、国際的な消費者保護に対する各国の立場は、市場が不完全であるから政府の介入を強化すべきか、あるいは政府の介入が逆に市場を歪めてしまうので、市場のもつ自動メカニズムに期待すべきか、のどちらかに大筋では分かれた。

1981年の段階で、多くの先進国は、概ね国際的な消費者保護には消極的であった。当時、IOCUの国連代表であったドロシー・ウイルナー（Dorothy Willner）は、執行部宛てのメモで、ラース・ブロッホの見解を引き合いにだしながら、先進国政府と途上国政府の立場を明らかにしている⁽¹⁹⁾。ブロッホは、国連でガイドライン原案の作成に携わり、その後IOCUの本部長として務めたが、それ以前は、ノルウェー政府の官僚で、OECDの消費者政策委員会で議長を数年経験していた。ウイルナーは、ブロッホの意見をもとに、OECDの国々は、国連の消費者保護ガイドラインのための取り組みの準備ができていないことを報告している。特に、アメリカ、イギリス、ベルギー、スカンジナビア諸国がそれにあてはまっていた。途上国に関しては、アフリカ、アジア、そしてほとんどのラテンアメリカ諸国が、消費者保護を求めている。しかし、ラテンアメリカ諸国のうち、ブラジル、アルゼンチンといった新興の輸出国は、態度を留保している状態であった。

1984年の段階では、ガイドラインが規制の弱いものへと修正されていくなかで、77カ国グループとヨーロッパ政府の間の見解の相違はほとんどなくなっていた。ブロッホは、イギリスの消費者団体の代表に宛てた手紙のなかで、1984年の7月にジュネーブで開催された経済社会理事会に出席した感想をそのように述べている⁽²⁰⁾。そのなかで、明らかにされているのは、ガイドラインに唯一強く反対しているアメリカの立場であった。

前述したように、国際的な消費者保護への態度を決定する要因は、第1に、輸出競争力の強弱であり、第2に国内における消費者保護の規制の強弱であった。アメリカの態度からわかるように、輸出競争力の強い国は、国際的な消費者保護が自国の産業を規制し、結果的にそれが国力を弱めると判断する。それゆえに、国際的な輸出競争力が強くかつ国内の消費者保護の規制が弱ければ、国際的な消費者保護の方法は、市場メカニズムに期待するようになり、その逆は、規制を強める方向に傾く。ヨーロッパの先進諸国が、この段階でガイドラインに合意する態度を取ったのは、アメリカよりも消費者保護のための国内の規制が伝統的に強かったからと言える。途上国の場合は、輸出競争力が弱くかつ国内の消費者保護規制を強化しつつあったので、国際的な消費者保護の方法は、規制の強化につながったのである。

さて、こうした事情が当てはまらなかったのが、旧ソ連を中心とする旧社会主義諸国であった。旧社会主義諸国も最終的にはガイドラインに合意したが、その態度は、3つの点で独特であった⁽²¹⁾。

第1に、消費者問題は内政問題であり、国内で解決されるべきであると考えていた。第2に、国際消費者問題があるとしても、それは途上国の問題であり、国連の活動は途上国の消費者保護を推進するときのみ正当化される。第3に、国有企業は企業の範疇に入れるべきではなく、また多国籍企業の規制をガイドラインで明確にすべきだと考えていた。しかし、これらは、ガイドラインの合意のなかには反映されなかった。

(3) ガイドラインをめぐるアメリカ国内の議論

ガイドラインの決定過程や影響力を、最も真剣に受け止めていたのは、アメリカであった。それは、1984年の6月と8月に連邦議会下院で、ガイドラインに関する公聴会が開かれているところに示されている。公聴会の目的は、ガイドラインがアメリカの諸利益や世界の消費者の諸利益にどのような影響を及ぼすのかについて検討することにあった。公聴会が招集したのは、ガイドライン推進派の消費者活動家・消費者団体、反対派の企業、そして政府の代表であった。消費者活動家・消費者団体からは、ピーターソンとIOCUの副会長兼CUの専務理事、企業からは全米国際企業協議会(The U. S. Council for International Business)と全米食品製造業会(The Grocery Manufacturers of America)の両代表者、アメリカ政府からは国連経済社会理事会の政府代表と連邦政府消費者問題局の局長代理がそれぞれ出席していた。

ピーターソンの意見は、ガイドラインが途上国政府の消費者保護にとって重要であり、ガイドラインの多くは、すでにアメリカで制度化されてきたというものであった⁽²²⁾。彼女は、ジョージタウン大学の法律作業グループと共同で、アメリカの消費者保護法とガイドラインの同一性を調査し、その資料を公聴会に提出している⁽²³⁾。また、ピーターソンは、ガイドラインがアメリカ企業の競争力に影響を与えないことを明らかにしようとした。ピーターソンと議員とのやり取りで興味深いのは、ガイドラインは私企業と国有企業を平等に考えているのかどうかという、議員からの質問であった。彼女は、これに対して、私企業も国有企業もすべての企業を含むべきと答えている。このやりとりは、アメリカ議会がガイドラインの決定過程に社会主義的な影響力が及ぶことを懸念していたことをうかがわせる。

企業側の意見は、ガイドラインが政府の役割を強調しすぎている点、消費者保護に必要な費用の問題を適切に表現していない点、さらに貿易・競争・消費者の選択を制限している点などをあげ、ガイドラインの欠陥を批判した⁽²⁴⁾。また、ガイドラインが食品、薬品などの特定の製品を規制対象にしている点をあげ、製品一般に記述を改めるべきだとした。

公聴会では、アメリカ政府のガイドラインに対する態度及び国連における決定過程が明らかにされた。国連経済社会理事会の政府代表からは、いくつかの国際政治上の問題が出された⁽²⁵⁾。まず第1に、国連が消費者保護に取り組むことへの疑問を投げかけている⁽²⁶⁾。アメリカ政府は、規制強化や費用などの理由から国連の関与には批判的であった。第2に、非同盟諸国運動や77カ

国グループの国連内における無責任な決定参加の問題があげられた。国連内においては、そのようなグループのいくつかの国が音頭を取れば、他の圧倒的多数の国々は事の子細を知らなくても、決定に参加し同意する傾向があることを批判した。第3に、アメリカの修正案がガイドラインの形成過程に反映されていない不満があげられた。国連経済社会理事会の政府代表とのやり取りで興味深いのは、国連内では消費者保護ガイドラインをめぐる、アメリカとECが必ずしも歩調をあわせていなかったことである。同政府代表は、質問者の議員から、ガイドラインをめぐる対応でヨーロッパ諸国と利益が一致しているかどうかを尋ねられているが、その答えは否定的であった。

連邦政府消費者問題局局長代理の意見もまた、アメリカ政府がガイドラインになぜ批判的であったのかを国内政治の側から明らかにしてくれる⁽²⁷⁾。その理由は、およそ3つに要約できる。第1の理由は、ガイドラインの文書が政府の役割を重視しているために、中央集権主義的、あるいは社会主義的な方向に傾いている点にあった。第2に、同文書が、水、食品、薬品の特定製品だけを取り扱い、その他の製品を取り扱っていなかったこと、第3に、それに付随して、ガイドラインの交渉過程に水、食品、薬品の専門家がいなかったことへの疑問が投げかけられた。

公聴会は、ガイドラインの問題を「コンシューマリズム」対「企業」の問題として位置づけていた。公聴会に出席した民主党議員は、ピーターソンの行動を高く評価し、ガイドラインの必要性を支持していた。それは、アメリカの消費者保護政策が過去の民主党政権下で飛躍的に進んだことの反映でもあった。

(4) アメリカ政府が合意した理由

1984年11月の国連総会第39会期を前に、国連消費者保護ガイドラインは、合意される見通しが強くなってきた。先の8月に行われたアメリカの公聴会でも、国連経済社会理事会の政府代表は、11月の会議で真剣な交渉努力があれば、事態が前進すると述べていた⁽²⁸⁾。アメリカを除けば、西側諸国と77カ国グループの差異は、小さくなっていた⁽²⁹⁾。IOCUもまた、この会期が最終段階だと考えていた⁽³⁰⁾。

ガイドラインに関する議論が大きく前進した理由は、パキスタン及びスウェーデンの国連代表がアメリカ政府の合意を取り付けるために、新たな妥協案を提示したからであった。その妥協案によって、アメリカや西側諸国の修正がある程度盛り込まれる形となった。最初の原案からみた主要な変更点は、消費者保護で市場メカニズムの役割をも考慮したこと、企業は国有企業も私企業もすべての企業を含め、多国籍企業の記述がなくなったこと、さらに特定製品の項目が縮小化したことである。

12月初旬になっても、アメリカ政府にはガイドラインの内容にまだいくつかの懸念があった⁽³¹⁾。第1の大きな懸念は、殺虫剤に関する記述にあった。アメリカ政府は、殺虫剤は通常体内に摂取

されないで、消費財に当たらないと考えていた。ガイドラインの文書は、殺虫剤の項目を含むべきではないという立場であった。第2の懸念は、医薬品の記述が一般的でないこと、第3は消費者情報の提供者として企業が入っていなかったことであった。

転機は、12月中旬に訪れた。アメリカ政府は、最終的にガイドラインに合意することを示した⁽³²⁾。アメリカ政府は、多くの点で満足を表明していた。医薬品の記述は一般的になり、消費者情報の提供者として企業も新たに加えられた。

しかし、アメリカ政府は、殺虫剤の記述を削除することができなかった。殺虫剤の項目が、食品や水、医薬品に次ぐ第4の特定製品の項目として位置づけられはしなかったが、殺虫剤は化学製品と同じく各国政府の施策の対象となった。このアメリカ政府の立場に影響を与えたのが、12月3日に発生したインドのアメリカ系化学薬品工場のガス漏れ事故であった。この事故で2千人以上の方が亡くなっている。途上国政府の態度は、この事故で硬化した。アメリカ連邦政府の消費者問題局局長代理は、12月に入ってからガイドラインの大詰め交渉は、この事故によって大きく影響を受けた、と述べている⁽³³⁾。

アメリカ政府が、ガイドラインに最終的に合意した理由は、一つはガイドラインがアメリカ政府の意向に沿う形で修正されてきたからであるが、もう一つの理由は、インドのガス漏れ事故で途上国の態度が硬化したことにある。それゆえに、アメリカ政府は、1985年4月の国連総会で留保付きで合意しなければならなかった。アメリカ政府の留保は、特定製品の記述、政府の介入、国連の消費者保護への関与などに置かれていた⁽³⁴⁾。

他方、ガイドライン推進派の代表国である、パキスタン国連代表も最終的なガイドラインには満足していた。同代表は、ガイドラインの目的は、国連の官僚システムを強化したり、規制官庁を作り出すことではなく、先進国の消費者保護の経験を途上国に与えることだと述べている⁽³⁵⁾。また、同代表は、ガイドラインが、アメリカの留保に関わらず、途上国の消費者保護にとってモデルとしての実用的な価値を有していると指摘した。

いずれにせよ、アメリカ政府の妥協による合意は、結果的に、ガイドラインの規範としての効果を高めたと言える。

おわりに

1985年4月に国連消費者保護ガイドラインは国連総会で採択された。採択以後、ガイドラインは、途上国を中心に、各国政府の消費者保護政策のモデルとして利用されてきている。これまで、国連が主催してきた消費者保護のセミナーは、途上国政府の消費者保護政策立案に効果を上げてきた⁽³⁶⁾。

ガイドラインは、政治的な妥協の産物として誕生した。ガイドラインをめぐる政治過程では、

まず最初に国際消費者運動が国連に国際的な消費者保護ルールの取り組みを要求し始めた。それは、「情報の非対称性」や「二重基準」から発生してくる国際的な消費者問題の解決を求めるものであった。国際消費者運動の中心的な担い手は、アメリカ消費者運動であったが、ガイドラインの形成過程ではマレーシアを中心とする途上国の消費者運動も重要な役割を果たした。国連の決定過程では、77カ国グループ・国連事務局・IOCUのガイドライン推進派が原案を作成した。その原案は、国際的な消費者保護に政府の介入を必要としていた。それに対して欧米諸国、旧社会主義諸国からの批判が噴出した。最終的に、ガイドラインは、アメリカ政府の強い抵抗にあうなかで、市場メカニズムの利点を取り入れたが、消費者保護に政府が積極的に介入するという骨子に変更はなかった。

ガイドラインが、途上国の消費者保護に力点を置いていたのは、国際消費者問題で最も深刻な被害を被るのが途上国の消費者だったからである。先進国の企業と途上国の消費者の間に存在する「情報の非対称性」の問題、あるいは主権国家体制における、特に先進国と途上国の間に存在する「二重基準」の問題は、一国だけの努力では解決できない国際社会の構造的な問題であった。ガイドラインは、このような問題を政府の介入によって解決しようと試みたものであった。ガイドラインが国連で誕生する過程は、国際消費者運動、77カ国グループ、国連事務局の政治勢力が形成される過程であった。そうした政治勢力によって、ガイドラインは実現したと言ってもよい。国際消費者運動のロビイストの存在、77カ国グループの国連における影響力、国連事務局の消費者保護に対する同調的な態度は、ガイドライン実現の主要な決定要因となった。

しかし、ガイドラインの形成過程は、主としてアメリカ政府による修正の過程でもあった。ガイドラインによる主権制限をどの国よりも、深刻に受け止めていたのが、アメリカ政府であった。ガイドラインに強力な法的拘束力がないにもかかわらず、アメリカ政府は、自国の産業に及ぼすであろうガイドラインの規制力に非常に敏感であった。それは、ガイドラインだけでなく、「母乳代替品販売に関する国際基準」や「健康と環境に有害な製品に対する保護」決議に対するアメリカ政府の反対理由からもうかがえることであった。

国際的な消費者問題は、国際社会の克服課題である。しかし、国際的な消費者保護に一致した方法があるわけではない。各国の態度は、政府の介入に力点を置くか、市場の役割に力点を置くかによってかわってくる。ガイドラインでは政府の介入に力点が置かれたが、そうした国際的な消費者保護の取り組みは、同時に国家の主権制限へとつながる。アメリカ政府がガイドラインに強く反対した理由は、そこにあった。今後、市場経済のグローバル化がさらに進展すれば、国際消費者問題の克服はさらに重要な政治課題となるであろう。

注

- (1) Background paper for the United Nations Inter-Regional Expert Group Meeting on Consumer Protection and Sustainable Consumption: New Guidelines for Global Consumer, Sao Paulo, Brazil, 28-30 January, 1998; 長尾治助・中坊公平編『消費者法の国際化』日本評論社、1996年、長尾治助他編『消費者法の比較法的研究』有斐閣、1997年。
- (2) Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.887-917.
- (3) モリー・ハリソン著、工藤政司訳『買い物の社会史』法政大学出版局、1990年。
- (4) 伊藤隆敏『消費者重視の経済学』日本経済新聞社、1992年、岩波講座 現代の法 13『消費生活と法』岩波書店、1997年。
- (5) United States Code, Executive Order 12264 of January 15, 1981.
- (6) Peterson, Esther, *Restless: The Memoirs of Labor and Consumer Activist Esther Peterson* (Washington, D.C.: Caring Publishing, 1995), p.169.
- (7) United States Code, Executive Order 12290 of February 17, 1981.
- (8) Abrams, Elliott, "Infant Formula Code: Why the U.S. May Stand Alone," *The Washington Post*, May 21, 1981, A-27.
- (9) United Nations, *Consolidated List of Products Whose Consumption and / or Sale Have Been Banned, Withdrawn, Severely Restricted or not Approved by Governments*, Fourth Edition, 1991.
- (10) United Nations, *Yearbook of the United Nations*, 36 (1982), pp.1009-1012.
- (11) Peterson, *op.cit.*, p.172.
- (12) IOCU, *Proceedings of the 8th Congress*, Sydney, March 24-27, 1975, p.7.
- (13) Statement submitted by Dorothy Willner, Representative of IOCU to the UN, E/C.10/NGO/1, February 23, 1976.
- (14) Consumer Protection: A Survey of Institutional Arrangements and Legal Measures, Report of the Secretary-General, E/1978/81, 1978.
- (15) Consumer Protection, Report of the Secretary-General, E/1981/75, June 4, 1981.
- (16) Jeane J. Kirkpatrick, "Global Paternalism: The UN and the New International Regulatory Order," *Regulation* (January/February 1983), pp.17-22.
- (17) Consumer Protection, Report of the Secretary-General, E/1983/71, May 27, 1983.
- (18) *Ibid.*
- (19) Willner, Dorothy, Memo to the Executive Committee (January 2-4, 1981), Dorothy

K. Willner Papers, Consumer Movement Archives, Richard L. D. and Marjorie J. Morse Department of Special Collections, Kansas State University.

- (20) Letter, Lars Broch to D. H. Grose (September 11, 1984), Esther Peterson Papers, Consumers Union Archives, New York. [以下CUAと略記]
- (21) United Nations, *Official Records of the General Assembly*, Thirty— ninth Session, Plenary Meetings, vol.3, April 9, 1985, p.1956.
- (22) United States Congress, *U.S. Policy on U.N. Consumer Guidelines: Hearings before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on International Economic Policy and Trade of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety— Eighth Congress, Second Session, June 28 and August 1, 1984* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985), pp.1—44.
- (23) *Ibid.*, pp.113—123.
- (24) *Ibid.*, pp.44—72.
- (25) *Ibid.*, pp.74—76.
- (26) Weidenbaum, Murray, "The Case Against the UN Guidelines for Consumer Protection," *Journal of Consumer Policy*, Vol.10, December 1987, pp.425—432; Peterson, Esther, "The Case Against 'The Case Against the UN Guidelines for Consumer Protection,'" *Journal of Consumer Policy*, Vol.10, December 1987, pp. 433—439; Harland, David, "The United Nations Guidelines for Consumer Protection," *Journal of Consumer Policy*, Vol.10, September 1987, pp.245—266.を参照。
- (27) United States Congress, *op.cit.*, pp.103—104.
- (28) *Ibid.*, p.110
- (29) Letter, Lars Broch to Esther Peterson (November 1, 1984), Esther Peterson Papers, CUA.
- (30) *Ibid.*
- (31) The Bureau of National Affairs, "U.S. Objections Prevent Agreement on U.N. Consumer Protection Guidelines," *Product Safety & Liability Reporter: Current Report* (December 14, 1984), p.944.
- (32) The Bureau of National Affairs, "United Nations: Panel Resolves Most Problems with Draft Consumer Guidelines," *Product Safety & Liability Reporter: Current Report* (December 21, 1984), p.963.
- (33) *Ibid.*
- (34) United Nations, *Official Records of the General Assembly*, *op.cit.*, p.1956.

- (35) The Bureau of National Affairs, "United Nations: General Assembly Passes Guidelines for Consumer Protection; U.S. Comments," *Product Safety & Liability Reporter*: Current Report (April 12, 1985), pp.242—243.
- (36) *Report of the Seminar on Consumer Protection for Latin America and the Caribbean*, Montevideo, 9—11 March 1987, The Department of International Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat; *Report of the Seminar on Consumer Protection for Asia and the Pacific*, Bangkok, 19—22 June 1990, The Department of International Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat; United Nations, *Consumer Protection for Africa: Report of the Africa Conference on Consumer Protection*, Harare, Zimbabwe, April 28—May 2, 1996(1997).

附記：本稿は、日本国際政治学会 1999 年度研究大会・部会「国際規範と国家主権」に提出したペーパーを一部修正したものである。

(1999年10月1日受理)